

Uchwała Nr SO-3/0952/230/2021
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 14 grudnia 2021 r.
w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej
Gminy Gołuchów na rok 2022

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, wyznaczony zarządzeniem Nr 16/2021 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 1 kwietnia 2021 r. ze zmianami, w osobach:

Przewodnicząca Barbara Dymkowska

Członkowie: Jolanta Nowak

Małgorzata Łuczak

działając na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U z 2019 r. poz. 2137 ze zm.) w związku z art. 238 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.), wyraża o przedłożonym przez Wójta Gminy Gołuchów projekcie uchwały budżetowej na rok 2022

opinię pozytywną z uwagą w pkt IV.2.

U Z A S A D N I E N I E

I. Projekt uchwały budżetowej Gminy Gołuchów na rok 2022 został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 16 listopada 2021 r. (w systemie e-nadzór). Wraz z projektem uchwały przedłożone zostało uzasadnienie do uchwały oraz materiały informacyjne.

1. Szczegółowość projektu, przedłożone uzasadnienie oraz materiały informacyjne odpowiadają wymogom określonym uchwałą Nr XVIII/168/2020 Rady Gminy Gołuchów z dnia 22 września 2020 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Gołuchów.
2. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212 i 215 tej ustawy.

II. Analiza budżetu:

1. W projekcie budżetu ustalone zostały:
 - a) dochody w kwocie 49.715.003,00 zł, z tego:
 - dochody bieżące w kwocie 45.818.753,00 zł,
 - dochody majątkowe w kwocie 3.896.250,00 zł;
 - b) wydatki w kwocie 51.991.003,00,00 zł, z tego:
 - wydatki bieżące w kwocie 43.741.003,00,00 zł,
 - wydatki majątkowe w kwocie 8.250.000,00 zł.

2. Planowany wynik budżetu to deficyt w wysokości 2.276,00 zł, który zgodnie z postanowieniem § 3 projektu uchwały zostanie sfinansowany przychodami z zaciągniętych pożyczek na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz przychodami jednostek samorządu terytorialnego z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach.
3. Proponowane w projekcie uchwały budżetowej dochody bieżące i są wyższe od planowanych wydatków bieżących, zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych.
4. W załączniku Nr 6 do projektu uchwały budżetowej zaplanowano przychody w łącznej kwocie 7.215.000,00 zł, z tego z tytułu:
 - zaciągniętych pożyczek na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (§ 903) w kwocie 770.000,00 zł,
 - niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 600.000,00 zł;
 - wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy (§ 950) w kwocie 2.900.000,00 zł,
 - zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952) w kwocie 2.945.000,00 zł, oraz rozchody w łącznej kwocie 4.939.000,00 zł, z tego z tytułu:
 - spłaty pożyczek otrzymanych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (§ 963) w kwocie 1.600.000,00 zł;
 - wykupu innych papierów wartościowych (§ 982) w kwocie 800.000,00 zł;
 - spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w kwocie 2.539.000,00 zł;

Skład Orzekający na podstawie bilansu z wykonania budżetu Jednostki sporządzonego na dzień 31 grudnia 2020 r., sprawozdania Rb-NDS za III kwartał 2021 r. oraz uchwały budżetowej na rok 2021 (po zmianach), ustalił, że na dzień wydania niniejszej opinii Gmina Gołuchów posiada niezaangażowane w budżecie na rok 2021 wolne środki w wysokości 2.930.731,80 zł, które może zaangażować w budżecie na rok 2022. Przy czym Skład Orzekający podkreśla, że rzeczywisty poziom wolnych środków na koniec 2021 r. będzie możliwy do ustalenia dopiero po zakończeniu roku, zamknięciu ksiąg rachunkowych oraz sporządzeniu sprawozdań finansowych za 2021 r. Ponadto w objaśnieniach do projektu budżetu poinformowano, że kwota niewykorzystanych środków (§ 905) w wysokości 600.000,00 zł to środki, które Gmina otrzymała w roku 2021 na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa drogi gminnej w m. Szkudła” w ramach środków Funduszu Przeciwdziałania

COVID-19 dla gmin z przeznaczeniem na inwestycje realizowane w miejscowościach, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej. Rozpoczęcie realizacji tego zadania planowane jest dopiero w roku 2022.

Skład Orzekający zwraca również uwagę, że nieosiągnięcie w/w środków w zakładanej w projekcie wysokości, może skutkować brakiem możliwości spełnienia relacji, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych przy uchwalaniu budżetu na 2022 r.

III.

1. Prognozowane dochody Miasta i Gminy na 2022 r. są niższe o 16,34% w porównaniu do planowanych dochodów na 2021 r. (wg stanu na koniec III kwartału 2021 r.), w tym dochody bieżące na poziomie niższym o 17,75% od planowanych w 2021 r. (wg stanu na koniec III kwartału 2021 r.). Wójt konstruując budżet uwzględnił podstawowe źródła dochodów własnych. Z analizy planowanych dochodów własnych z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz wpływów z innych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego wynika, że dochody te planowane są na poziomie wyższym o 7,55% od kwot ujętych w budżecie roku 2021 r., wg stanu na koniec III kwartału 2021 r.
2. Planowane wydatki na 2022 r. są niższe o 18,17% od planowanych w budżecie na 2021 r. (wg stanu na koniec III kwartału 2021 r.), przy czym wydatki bieżące zostały zaplanowane na poziomie niższym o 15,22%, a wydatki majątkowe na poziomie niższym o 30,89% w stosunku do planowanych na koniec III kwartału 2021 r.
3. Planowane w projekcie uchwały budżetowej dochody z tytułu dotacji celowych z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone gminie ustawami oraz na zadania własne bieżące, a także dochody z tytułu subwencji oraz wpływów z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, zgodne są z kwotami wynikającymi z zawiadomień dysponenta.
Zaplanowano również dotacje w dziale 801 – „Oświata i wychowanie” (rozdziały 80103, 80104, 80149) w § 2030 - „Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin (związków gmin)”, których wielkość wyliczona została na podstawie ilości dzieci wg SIO na dzień 30 września 2021 r. (zgodnie z informacją zawartą na str. 12 materiałów informacyjnych do projektu).
4. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej oraz rezerw celowych, mieszczą się w granicach określonych w przepisie art. 222 ust. 1 i 3 ustawy finansach publicznych, a ponadto rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego mieści się w limicie określonym w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1856).
5. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń, z wyjątkiem ujętym w pkt. IV. 2.
6. W postanowieniach projektu uchwały oraz w załączniku wyodrębniono dochody i wydatki

związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu wynikającymi z odrębnych ustaw, za wyjątkiem dochodów z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynikającymi z ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Skład Orzekający ustalił, że wydatki z tytułu kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi zaplanowano w wysokości równej planowanym dochodom z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

7. Wydatki realizowane w ramach funduszu sołeckiego ujęto w załączniku nr 10.
8. Planowane w projekcie budżetu na 2022 r. wydatki zapewniają realizację przedsięwzięć ujętych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2022, co spełnia wymóg art. 231 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

IV. Skład Orzekający wskazuje na następujące nieprawidłowości i uchybienia w projekcie uchwały budżetowej:

1. W postanowieniach § 1 ust. 1 projektu uchwały budżetowej podano, iż ustala się dochody budżetu na 2022 rok w kwocie 45.715.003,00 zł, podczas gdy z załącznika nr 1 dot. planu dochodów budżetu na rok 2022 wynika kwota 49.715.003,00 zł.
2. W postanowieniach § 11 projektu uchwały budżetowej ustalono limit zobowiązań z tytułu zaciąganych lub planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek w kwocie 8.715.000 zł, z tego na:
 1. pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu gminy w kwocie 1.500.000 zł,
 2. finansowanie planowanego deficytu budżetu gminy - w kwocie 2.276.000 zł,
 3. spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów w kwocie 4.939.000 zł.

W załączniku nr 6 do projektu uchwały budżetowej pn. „PRZYCHODY I ROZCHODY budżetu gminy na 2022 rok” zaplanowano przychody zwrotne w:

- § 903 Przychody z zaciągniętych pożyczek na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 770.000,00 zł oraz
- w § 952 Przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym w kwocie 2.945.000,00 zł.

Z powyższego wynika, że Gmina planuje zaciągnąć kredyty i pożyczki w łącznej kwocie 3.715.000,00 zł, a łącznie z zobowiązaniem z tytułu kredytów i pożyczek na finansowanie przejściowego deficytu budżetu jest to kwota 5.215.000,00 zł. Zatem § 11 projektu uchwały budżetowej ustalono błędny limit zobowiązań z tytułu zaciąganych lub planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek, bowiem zawyżono go o 3.500.000,00 zł poprzez doliczenie do limitu zobowiązań równowartości przychodów nie mających charakteru zwrotnego, czyli przychodów paragrafu 905 i 950.

Ponadto w postanowieniach § 3 projektu uchwały budżetowej jako źródło finansowania deficytu w kwocie 2.276.000,00 zł wskazano:

1. przychody z zaciągniętych pożyczek na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej - w kwocie 770.000,00 zł,
2. przychody jednostek samorządu terytorialnego z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach - w kwocie 600.000,00 zł,
3. wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy – w kwocie 906.000,00 zł.

Zatem błędnie wskazano także w § 11 pkt 2 projektu uchwały budżetowej limit zobowiązań z tytułu zaciąganych lub planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek na finansowanie planowanego deficytu budżetu gminy w kwocie 2.276.000,00 zł, bowiem zgodnie z § 3 projektu uchwały budżetowej winno być 770.000,00 zł, a konsekwencji tego błędu niewłaściwa jest także kwota wskazana na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów wykazana w § 11 pkt 3 w wysokości 4.939.000 zł, bowiem winno być 2.945.000,00 zł.

Jednakże jak wynika z planowanych przychodów Jednostka planuje pożyczkę w § 903 Przychody z zaciągniętych pożyczek na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 770.000,00 zł, zatem jeśli stanowi ona wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków podchodzących z budżetu Unii Europejskiej należy ustalić limit wynikający z art. 89 ust. 1 pkt 4.

Zgodnie z uchwałą Nr XXVIII/255/2021 RADY GMINY GOŁUCHÓW z dnia 31 sierpnia 2021 r. w sprawie zaciągnięcia pożyczki na wyprzedzające finansowanie operacji „Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowościach Jedlec i Tursko – etap II oraz modernizacja stacji uzdatniania wody z budową zbiornika retencyjnego w miejscowości Czechel” w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 Rada postanowiła o zaciągnięciu pożyczki na wyprzedzające finansowanie w/w operacji realizowanej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Na 2022 rok zaplanowano transzę pożyczki w kwocie 300.000,00 zł, podczas gdy zaplanowana kwota przychodów paragrafu 903 to 770.000,00 zł.

Powyższe stanowi naruszenie art. 212 ust. 6 w związku z art. 89 ust. 1 ufp.

W związku z powyższym Skład Orzekający wnosi uwagę.

3. W postanowieniach § 13 ust. 1 projektu uchwały określono upoważnienie Wójta do zaciągania kredytów i pożyczek w wysokości 8.715.000,00 zł, w tym na pokrycie występującego w ciągu roku budżetowego deficytu budżetu do wysokości 1.500.000,00 zł. Jak wskazano w pkt IV.2 Gmina planuje zaciągnąć kredyty i pożyczki w ogólnej kwocie 5.215.000,00 zł łącznie ze zobowiązaniem z tytułu kredytów i pożyczek na finansowanie przejściowego deficytu budżetu. Zatem błędnie wskazano wysokość upoważnienia Wójta do zaciągania kredytów i pożyczek, co narusza art. 212 ust. 2 pkt 1.

4. W załączniku nr 6 do projektu uchwały budżetowej zaplanowano w paragrafie 905 Przychody jednostek samorządu terytorialnego z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 600.000,00 zł. Z kolei w załączniku nr 11 pn. Wydatki związane z realizacją zadań ze środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w 2022 roku zaprojektowano na kwotę ogółem 1.450.000,00 zł. W załączniku nr 1 do projektu uchwały nie zaplanowano na 2022 rok dochodów z RFIL. Zadania, jakie wskazano do realizacji z w/w funduszu to:

- Uregulowanie gospodarki wodno-ściekowej w m. Krzywosądów i Żychlin w kwocie 850.000,00 zł (010/01044/6050),
- Przebudowa drogi gminnej w miejscowości Szkudła w kwocie 600.0000,00 zł (600/60016/6050).

W uzasadnieniu do projektu nie wskazano źródła finansowania zadania z działu 010. Wskazano natomiast, że kwotę 600.000,00 zł stanowią środki, które Gmina otrzymała w roku 2021 na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa drogi gminnej w m. Szkudła” w ramach środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 dla gmin z przeznaczeniem na inwestycje realizowane w miejscowościach, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej. Rozpoczęcie realizacji tego zadania planowane jest dopiero w roku 2022.

Skład Orzekający ustalił, że w 2021 roku Gmina wykazała w sprawozdaniu Rb-27S na 30.09.2021 r. dochody (bez planu) w kwocie 600.000,00 zł (w klasyfikacji budżetowej dz. 758 rozdz. 75816 § 6290 – należało wykazać w paragrafie 6100). Dochodów tych nie ujęto do planu wydatków 2021r., zatem w 2022 roku stanowić będą przychody paragrafu 905.

Z kolei „Uregulowanie gospodarki wodno-ściekowej w m. Krzywosądów i Żychlin” jest zadaniem wykazanim w załączniku wydatków realizowanych z RFIL także w 2021 roku. Wykazanie powyższego zadania w/w załączniku w 2021, jak i w 2022 roku wskazuje, że jest ono realizowane ze środków RFIL. Zatem z uwagi na brak planu dochodów z RFIL na 2022 rok, źródłem finansowania tego zadania winny być także przychody paragrafu 905.

W przypadku korekty wysokości przychodów § 905 należy pamiętać, że przychody te powinny zostać wskazane jako źródło finansowania deficytu budżetu w 2022 roku.

Skład Orzekający wskazuje, że wypełnienie wymogów z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych będzie można uznać za spełnione, jeżeli jako źródło sfinansowania deficytu budżetu wskazane zostaną służące temu planowane w budżecie przychody.

5. Pomimo określenia sumy, do której organ wykonawczy może samodzielnie zaciągać zobowiązania nie wskazano w podstawie prawnej projektu uchwały budżetowej art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021, poz. 1372).

Ponadto w podstawie prawnej projektu uchwały wskazano przepisy art. 223 ustawy o finansach publicznych dotyczące wydzielonego rachunku dochodów samorządowych oświatowych jednostek budżetowych. Projekt uchwały nie zawiera postanowień w tym zakresie, zatem przepisy te zostały przywołane zbędnie.

6. W projekcie budżetu na 2022 rok nie zaplanowano dochodów i wydatków w rozdziale 70007 „Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy”. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 26 lipca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U., z 2021r., poz. 1382) wskazany rozdział ma zastosowanie do opracowania projektów uchwał budżetowych na rok 2022.

Z uzasadnienia nie wynika, czy Jednostka realizuje wydatki związane z gospodarowaniem mieszkaniowym zasobem, natomiast planuje w rozdziale 70005 dochody z najmu lokali budynków gminnych. Skład Orzekający wskazuje, że jeśli Jednostka realizuje dochody i/lub wydatki dotyczące gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy należy ująć je w rozdziale 70007.

7. W projekcie budżetu w załączniku nr 2 na 2022 rok nie zaplanowano wydatków w rozdziale 60020 „Funkcjonowanie przystanków komunikacyjnych”. Zgodnie z cyt. wyżej rozporządzeniem w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, wskazany rozdział ma zastosowanie do opracowania projektów uchwał budżetowych na rok 2022.

Z uzasadnienia wynika, że Jednostka planuje w dziale 600, rozdziale 60016 w paragrafie 6060 zakup wiat przystankowych w kwocie 20.000,000 zł. Skład Orzekający wskazuje, że wydatek ten należy ująć je w rozdziale 60020.

8. W projekcie uchwały w załączniku nr 2 pn. „Plan WYDATKÓW BUDŻETU GMINY GOŁUCHÓW na rok 2022” nie zaplanowano rozdziału 80107 Świetlice. Zgodnie z w/w rozporządzeniem w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, wskazany rozdział ma zastosowanie do opracowania projektów uchwał budżetowych na rok 2022. Wójt w uzasadnieniu nie odniósł się do powyższego, czy faktycznie wydatki, które należałoby ująć w tym rozdziale nie występują w Jednostce.

9. Ponadto w projekcie uchwały budżetowej brak postanowień o powierzeniu wykonania uchwały Wójtowi. Gminy.

Biorąc pod uwagę powyższe Skład Orzekający postanowił, jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego
(-) *Barbara Dymkowska*

Pouczenie: Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do Kolegium Izby
w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.